

29-я СЕССИЯ
Страсбург, 20-22 октября 2015 г.

CG/2015(29)15PROV
30 сентября 2015 г.

Статус выборных представителей

Комитет по вопросам управления

Содокладчики¹: Фрида ЙОХАНССОН МЕТСО, Швеция (М, ГНЛД) и
Трейси СИМПСОН-ЛЕЙНГ, Соединенное Королевство (Р, СОЦ)

Проект резолюции (для голосования)	2
Проект рекомендации (для голосования)	4

Резюме

В Европейской хартии местного самоуправления (Статья 7) предусматривается, что ни одному гражданину, который имеет право выдвинуть свою кандидатуру, нельзя препятствовать в стремлении получить местный и региональный политический выборный пост в связи с финансовыми и материальными соображениями или условиями, в которых данное лицо будет осуществлять свои функции.

Это означает, что в отношении представителей их обязанности должны быть должным образом признаны, а эта работа должна оплачиваться и что им должна быть предоставлена необходимая поддержка и ресурсы для осуществления их обязанностей должным образом, эффективно и без какого-либо необоснованного вмешательства.

В свою очередь граждане имеют право ожидать от тех, кого они выбрали, приверженности своему делу и честности. Самоотверженность, объективность, подотчетность, честность и транспарентность должны характеризовать и наглядно присутствовать в повседневной работе всех публичных органов, включая и органы местного самоуправления.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии Конгресса
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: члены, не принадлежащие ни к одной политической группе Конгресса

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. В условиях, когда доверие к политическому классу по всей Европе снижается, выборные представители должны работать еще более напряженно для того, чтобы ответить на неудовлетворенные потребности и ожидания своих избирателей. Притом что большинство местных и региональных политиков должны сочетать свою выборную политическую ответственность с другой работой в течение полного рабочего дня, в то же время от них ожидают, что они будут практически постоянно осуществлять свою политическую деятельность, пусть даже и в ущерб своим семейным обязанностям и досугу.

2. Интерес и уважение к работе и роли местных и региональных представителей снижаются. Это может быть связано с тем, что во многих странах это рассматривается скорее как добровольная, чем профессиональная роль. Низкий уровень оплаты или вообще отсутствие оплаты работы местных и региональных представителей – это тоже важный фактор, так же как и отсутствие должной их подготовки.

3. Представительная демократия действует наилучшим образом тогда, когда она действительно представляет сообщество. Чем более полно состав муниципального совета отражает структуру того избирательного округа, которому он служит, с точки зрения возраста населения, социального статуса, профессиональной деятельности, культурного происхождения, то тем легче ему завоевать доверие граждан. Местные и региональные власти несут ответственность за обеспечение того, чтобы сама форма, в которой осуществляются политические дела в советах (собраниях и их исполнительных органах) имела такой характер (с точки зрения времени проведения заседаний и т.д.), чтобы это не препятствовало гражданам в том, чтобы выдвигать свою кандидатуру на выборах.

4. Местные СМИ и муниципальные службы информации призваны сыграть свою роль в продвижении позитивного образа многообразия и представительного характера городского совета, что может служить тому, чтобы поощрять граждан из самых разных групп населения стремиться получить политический выборный пост на местном и региональном уровне.

5. Притом что надзор и критика представляют собой необходимый аспект осуществления публичных функций, муниципальные советы обязаны защищать местных и региональных выборных представителей, а также служащих от преследований и угроз насилия.

6. Исходя из этого, Конгресс призывает местные и региональные власти, насколько это возможно, признавая, что существуют различия в круге обязанностей и формах ответственности выборных представителей:

а. предоставлять им помещения, оборудование и политическую поддержку для того, чтобы они могли выполнять свои задачи удовлетворительным образом;

² Предварительный проект резолюции, утвержденный Комитетом по вопросам управления 12 июня 2015 г.

Члены Комитета:

Т. Симпсон-Лейнг (Председатель), *Д. Баро Рибба*, *В. Ховханнисян*, *К. Кифер*, *Х. ван Стаа*, *Х. Гусейнов*, *Р. Алиев*, *К.Х. Ламбертц*, *С. Стойчева*, *И. Тотев*, *Р. Нвелати*, *А. Удзения*, *Б. Корнбек*, *С. Тобрелутс*, *Ж. Ееропа*, *М.М. Миало Мюллер*, *Г. Роджер*, *М. Нойгнот*, *Ф. Маитиа*, *К. Таскон-Меннетриер*, *С. Узрехелидзе*, *П. Куртц* (заместитель: *Л. Фёстер*), *Д. Мюллер* (заместитель: *Г. Нефф*), *А. Гальстер*, *С. Степпат*, *Р. Турнер*, *Л. Квантц*, *К. Агорастос*, *Е. Пенцес*, *И. Шрик*, *Е.Р. Линдал*, *К. Беннетт*, *Б. Марциано* (заместитель: *А. Ероу*), *А. Угес*, *Л. Маррас*, *Н. Степановс*, *Г. Гегузинскас*, *П. Вайс* (заместитель: *Е. Эйхер*), *М. Сант*, *Г. Кобзач* (заместитель: *Н. Костиуч*), *С.Л. Сестини*, *А. Зюрик*, *Х. Бергманн* (заместитель: *Б. Боумеестер*), *А. Трааг*, *О. Олавсен*, *Л. Свитаальски*, *В. Чарнецки*, *М. Мазур*, *А. Ж. Жардим*, *А.И. Вестиа*, *А. Кларики*, *И.Г. Болоян*, *В. Рогов*, *Н. Комарова*, *А. Чернецкий*, *С. Лисовски* (заместитель: *А. Грачев*), *Т. Россини*, *М. Махмутович*, *З. Еличич*, *А. Афтанасова*, *С. Хорник*, *Б. Крнц*, *И. де ла Серна Хернаис*, *П. Варгас Маестре*, *П. Пуи Фрага*, *Ф. Джоханссон Метсо*, *А. Свенссон*, *Л. Хунциер*, *П. Лейба*, *Т. Ариф*, *Н. Доган*, *Х. О. Бозатли* (заместитель: *З. Ёзиол*), *О. Кидик* (заместитель: *Х.М. Паланчиоглу*), *И.А. Демирчи*, *Г. Герега*, *В. Голенко*, *О. Лукьянченко*, *О. Гончаренко*, *Х. Мак-Гизан*, *К. Мак-Келви*, *С. Рейд*, *М. Хуссаин* (заместитель: *М. Эванс*).

Н.В.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: *Т. Лисни*, секретарь Комитета, *М. Бендерра*, сосекретарь Комитета.

b. предоставлять им программы подготовки, посвященные роли, обязанностям и ожиданиям выборных представителей. Это должно опираться на региональный и национальный модуль подготовки, в котором описывается деятельность местного самоуправления и ответственность местных и региональных выборных представителей, с учетом конкретных условий деятельности каждого местного и регионального органа. Это должно также охватывать этический кодекс городов и регионов, который, в интересах транспарентности, должен публиковаться для общественности;

c. внедрять показатели производительности и предоставлять постоянную подготовку для профессионального развития местных и региональных выборных представителей, охватывая при этом изменения в соответствующем законодательстве и вопросы, которые затрагивают управление местных и региональных властей. Необходимо рассмотреть вопрос о включении этого в официальные и признанные квалификации, что было бы дополнительным вкладом в эту роль;

d. оказывать содействие представителям, которые часто работают на дому, предоставляя им соответствующее оборудование в области информационно-коммуникационных технологий. Такое содействие ограничивается использованием оборудования исключительно для выполнения ими их публичной работы;

e. планировать заседания таким образом, чтобы не ограничивать тех, кто желал бы стать выбранными представителями на местном и региональном уровне, в частности, тех, кто работает полный рабочий день, и тех, кто имеет семейные обязанности или обязанности по уходу;

f. поощрять политические партии и муниципальные службы в том, чтобы развивать инициативы по стимулированию интереса более широкого круга людей к гражданским и общественным делам, с целью поощрения граждан из всех групп населения выдвигать свои кандидатуры на местных и региональных выборах;

g. обеспечивать условия для предоставления четких рекомендаций в отношении того, как бороться со случаями преследования и угроз насилия в отношении выборных представителей и их семей, а также предоставлять соответствующую поддержку и рекомендации выборным представителям, на основе сотрудничества с полицией, в том числе и помощь, включающую любые юридические меры, которые необходимо предпринять.

7. Конгресс обращается к национальным и региональным ассоциациям местных и региональных властей с призывом:

a. обеспечивать условия для того, чтобы всем выборным представителям в начале их выборного срока предоставлялась соответствующая подготовка, которая охватывала бы ответственность и обязанности выборных представителей, а также подготовка по этическим кодексам муниципалитета и региона;

b. выступать за переподготовку в тех странах, в которых она не существует, для обеспечения постоянного профессионального развития выборных представителей. При этом необходимо рассмотреть вопрос о том, чтобы включать эту подготовку в официальную и признанную квалификацию;

c. разработать руководящие принципы совместно с соответствующими органами власти, посвященные тому, как местные и региональные власти должны регулировать дела, связанные с преследованиями и угрозами насилия в отношении представителей местных и региональных властей и их семей.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ³

1. Демократические системы требуют того, чтобы выборные политические представители управляли от имени своих избирателей. Правительства обязаны предоставить и/или содействовать условиям выполнения обязанностей выборных представителей на всех уровнях управления, что значит поощрять людей из всех групп населения выдвигать свои кандидатуры на выборные места таким образом, чтобы представители отражали состав, профиль и многообразие населения, которому они служат.
2. Имеющиеся данные свидетельствуют о тенденциях, когда среди тех, кто выбран на политический пост на местном и региональном уровне, наблюдается скорее меньшее, чем большее многообразие, а также о том, что на выборных политических должностях все больше находятся пожилые люди, а также те, у кого есть денежные средства и свободное время.
3. Для большинства выборных представителей обязанности, связанные с выборной должностью, представляют собой полную занятость в течение ограниченного периода времени при условии периодического возобновления их мандата. Притом что выборная должность не является карьерой или профессией сама по себе, тем не менее, выборные обязанности должны выполняться профессионально и в соответствии с твердо установившимися стандартами.
4. В Статье 7 Европейской хартии местного самоуправления предусматривается, что гражданину нельзя препятствовать в стремлении получить местный и региональный политический выборный пост в связи с финансовыми и материальными соображениями или условиями, в которых данное лицо будет осуществлять свои функции.
5. Если не существует таких условий, в соответствии с которыми люди, работающие полный рабочий день, имеют возможность использовать время, помимо своей работы, для выполнения своих обязанностей как выборные представители и получать финансовую компенсацию, и когда существует необходимая оплата участия в заседаниях, то для некоторых групп, таких как молодые работающие родители или же люди, несущие ответственность по уходу в течение полного дня, трудно играть активную роль в местной и региональной политической жизни.
6. Учитывая значительные различия в наборе обязанностей, возлагаемых на выборных представителей, размеры и бюджетную ответственность местных и региональных властей, а также особый характер национальных политических, конституционных и административных систем, невозможно предусмотреть стандартный набор условий для лиц, занимающих выборный пост, который соответствовал бы каждому местному или региональному органу власти.
7. Тем не менее, Конгресс полагает, что национальные, региональные и местные власти несут важнейшую ответственность за предоставление соответствующей поддержки и ресурсов местным и региональным выборным представителям для того, чтобы дать им возможность максимально эффективно использовать свои способности для выполнения тех обязанностей, которые были им доверены их избирателями.
8. В ответ на предоставление оплаты работы и поддержки тем, кто служит обществу, граждане имеют право ожидать приверженности работе и честности со стороны тех, кто был избран. Самоотверженность, объективность, подотчетность, честность и транспарентность должны характеризовать и наглядно присутствовать в повседневной работе всех публичных органов, включая и органы местного самоуправления.
9. Лица, занимающие публичные выборные должности, должны соответствовать высоким стандартам честности и принимать решения, свободные от личного интереса или иных неприемлемых соображений. Сильные государственные нормы и четкие этические стандарты служат тому, чтобы и снижать риск коррупции, и повышать доверие общества к честности местных и региональных политиков.

³ См. сноску 2.

10. Конгресс полагает, что для того, чтобы местные или региональные органы власти действительно в полной мере представляли местное сообщество, важно иметь как можно более широкий демографический профиль выборных представителей, и чтобы он отражал многообразие населения, которое он представляет. Государства-члены и, в частности политические партии, должны продвигать местную политическую службу как ценный гражданский вклад. Благодаря образовательным программам и СМИ они должны стремиться поощрять участие (в том числе путем выдвижения своих кандидатур на выборах) со стороны всех граждан, прежде всего с учетом гендерных, возрастных и культурных характеристик.

11. Исходя из этого, Конгресс предлагает Комитету министров обратиться к государствам-членам, насколько это практически целесообразно, и признавая те различия, которые существуют в наборе обязанностей и обязательств представителей на местном и региональном уровне, с призывом к тому, чтобы:

a. во всех системах местного и регионального управления принимались меры для того, чтобы предупреждать вероятность проблем для отдельных лиц, приводящих к тому, что эти лица попадают в неблагоприятное положение или отказываются от желания выдвинуть свою кандидатуру на местный или региональный выборный пост из-за своих личных обстоятельств, препятствий в выполнении семейных обязательств или продвижения по должности, а также из-за финансового и материального ущерба;

b. лица с ограниченными возможностями не исключались из числа тех, кто выдвигает свои кандидатуры на местную и региональную выборную должность, из-за невозможности получить доступ и участвовать в заседаниях и чтобы, когда это целесообразно, им предоставлялась бы дополнительная поддержка для помощи им в выполнении своих обязанностей;

c. местные и региональные власти предоставляли соответствующую финансовую компенсацию за работу, осуществляемую местными и региональными выборными представителями, которая реалистично отражала бы рабочую нагрузку, требуемую для выполнения должностных обязанностей, в соответствии с обязанностями и размером местного органа власти. Основные должности, связанные с ответственностью, должны предусматривать дополнительную оплату, отражающую объем дополнительной работы;

d. уровни оплаты должны устанавливаться в национальных или региональных рамках таким образом, чтобы избегать различий между властями. Когда решения об оплате принимаются на местном уровне, то эти решения должны приниматься группой, независимой от местных и региональных властей, учитывать соответствующие стандарты и таким образом, чтобы итоговое решение принималось без какого-либо политического вмешательства;

e. предусматривать отдельную систему оплаты расходов, которая позволяет оплатить те расходы, которые в полной мере и в силу необходимости связаны с осуществлением выборных обязанностей, и при этом они должны подлежать налогообложению. Это также должно определяться в национальных рамках, когда такое законодательство относится к компетенции государства;

f. выборные представители, которые работают в течение полного рабочего дня и оплачиваются, имели соответствующие отпуска со своей работы для выполнения официальных выборных обязанностей и при этом не страдали от потери зарплаты или иных прав;

g. когда выборные представители выполняют выборную роль в течение полного рабочего дня и, особенно, когда у них нет другой работы, подход к правам в таких областях, как медицинское страхование, прекращение трудовой деятельности и пенсии, соответствовал условиям, имеющимся у выборных представителей на национальном уровне, таким образом, чтобы их положение не страдало от выполнения ими общественной службы;

h. все выплаты – как вознаграждение, так и расходы – для выборных представителей основывались на опубликованных схемах и чтобы индивидуальные выплаты публиковались своевременно;

i. местные и региональные представители при избрании получали описание их должности, в котором подробно излагались бы их ответственность и обязательства, а также в обязательном порядке

проходили официальную вводную подготовительную программу, которая должна быть модулем подготовки, принятым на национальном уровне, при этом адаптируемым к конкретным условиям работы местного или регионального органа власти;

j. постоянная профессиональная подготовка предоставлялась местным и региональным выборным представителям, в частности, в области изменений законодательства и тех вопросов, которые оказывают воздействие на процессы управления местными и региональными органами;

k. на местном и региональном уровне имелись кодексы поведения, основанные на опубликованных национальных кодексах этических стандартов, и чтобы эти кодексы применялись единообразно по всей стране. Необходимо иметь механизмы для мониторинга соблюдения кодексов и для разбирательства возможных нарушений такого кодекса;

l. все выборные представители на местном и региональном уровне в начале срока их пребывания на должности заполняли публичный реестр интересов, включая интересы близких членов семьи, который должен обновляться ежегодно и во всех тех случаях, когда существуют значительные изменения в личном положении. Необходимо также делать и регистрировать заявления о возможных конфликтах интересов в связи с конкретным решением совета;

m. выборные представители, которые действуют честно и добросовестно, не несли личной гражданской ответственности в связи с должным исполнением своих обязанностей и им обеспечивалась бы компенсация в отношении таких исков, за исключением тех случаев, когда может быть доказано, что они действовали небрежно или опрометчиво.